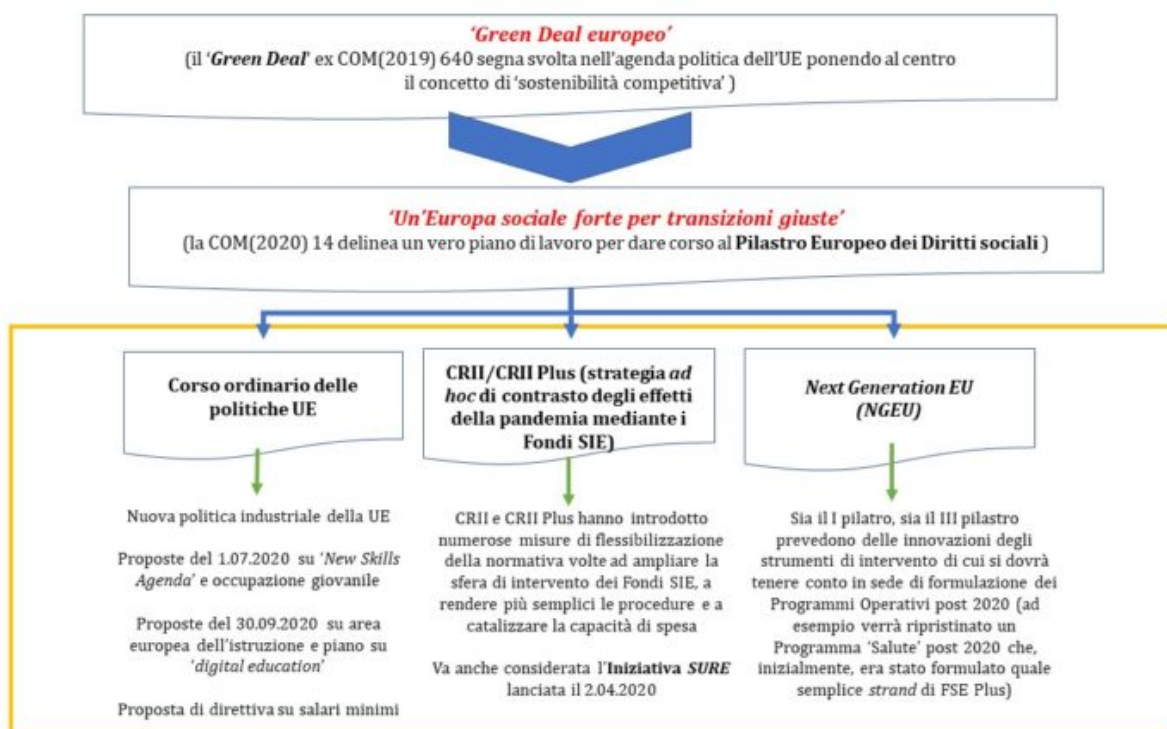


FSE Plus e nuove proposte, avanzate nel 2020, per le politiche dell'UE per l'istruzione, l'occupazione e l'inclusione sociale

Category: Stay inspired (sharing ideas)

written by Antonio Bonetti | November 25, 2020



«Anna, nella sua inconsapevolezza, intuiva che tutti gli esseri di questo pianeta, dalle lumache alle rondini, uomini compresi, devono vivere. Questo è il nostro compito, questo è stato scritto nella nostra carne»

Niccolò Ammaniti – Anna (2015)

Dal Fondo Sociale Europeo al Fondo Sociale Europeo Plus post 2020

La Commissione Europea nel maggio 2018 ha avviato il negoziato sui Fondi Strutturali 2021-2027, delineando sia il loro peso all'interno del **Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) dell'UE 2021-2027** (si veda la Comunicazione COM(2018) 321 del 2.05.2018), sia l'architettura dei **Fondi Strutturali** nella nuova programmazione (con la proposta generale sulle "disposizioni comuni" e con quella inerente al FESR e al Fondo di Coesione, datate 29.05.2018, e, non ultimo per rilevanza, con quella inerente al Fondo Sociale Europeo Plus – FSE Plus – del 30.05.2018).

La proposta di regolamento sul **Fondo Sociale Europeo Plus (FSE Plus o FSE+)** – si veda la Comunicazione COM(2018) 382 della Commissione del 30.05.2018 – lo indica come «principale strumento dell'UE per investire nelle persone e attuare il Pilastro Europeo dei Diritti sociali» (v. p. 1).

Questo implica che per il FSE si prevede un ulteriore ampliamento della dimensione strategica ed anche delle tipologie di interventi attivabili.

E' per questo motivo che, da strumento elettivo delle politiche per l'occupazione a livello europeo, il FSE viene trasformato in un autentico "programma-quadro", che ingloba più strumenti di intervento (per questo si parla di FSE Plus o anche FSE+).

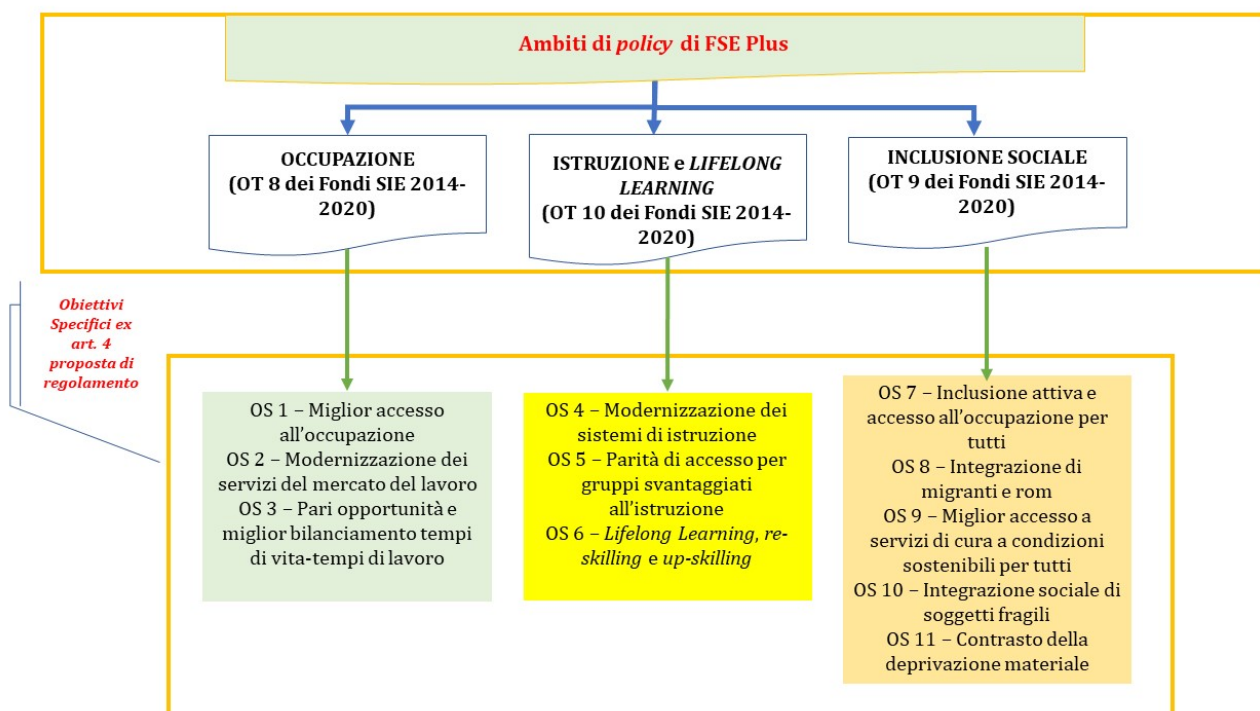
Come si farà cenno nel paragrafo successivo, la proposta della Commissione sull'Iniziativa **Next Generation EU (NGEU)** e i negoziati, ancora in corso, sul Quadro Finanziario Pluriennale post 2020 e sulla stessa NGEU hanno comportato una revisione delle proposte iniziali della Commissione sugli strumenti della "politica di coesione" post 2020 e, al momento, ancora non vi è certezza sulla configurazione definitiva di **FSE Plus**. [1]

Un aspetto rilevante della struttura di **FSE Plus**, che è stato fin qui confermato dalla proposta di revisione della

Commissione avanzata nella **Comunicazione COM(2020) 447 del 28.05.2020**, concerne la conferma sostanziale dei tre “ambiti di *policy*” elettivi del FSE, ossia Occupazione (attuale Obiettivo Tematico 8 dei Fondi); Inclusione sociale (attuale Obiettivo Tematico 9) e Qualità dei sistemi di istruzione e formazione, ossia l’attuale Obiettivo Tematico 10 (si veda la Figura 1).

Il paragrafo che segue prova a ricostruire, con riferimento a ciascuno di questi tre ambiti di *policy*, le principali proposte innovative e i principali piani di azione avanzati dalla Commissione in questo terribile 2020, di cui le Istituzioni comunitarie stanno già tenendo conto nello scorcio finale del negoziato sui Fondi post 2020 e di cui, quindi, si dovrà tenere conto in sede di formulazione dei Programmi Operativi (regionali e nazionali) cofinanziati dai **Fondi Strutturali**.

Figura 1 – Ambiti di di FSE Plus



Politiche dell'UE per la valorizzazione del capitale umano e l'inclusione sociale nel 2020: cronaca (breve) di un anno vissuto pericolosamente

A mio modesto avviso, se si vuole provare a ricostruire l'evoluzione del quadro delle politiche dell'UE di riferimento per il FSE Plus si deve necessariamente partire con un po' di anticipo rispetto al 1° Gennaio (precisamente dal giorno 11 dicembre 2019) e, inevitabilmente, tenere conto di come la pandemia di COVID-19 abbia completamente stravolto sia le nostre vite sia le politiche pubbliche dell'UE.

Si deve partire dal giorno 11 dicembre 2019 in quanto in quella data la Commissione presieduta da **Ursula von der Leyen**, di fatto appena insediatasi, ha rilasciato la Comunicazione COM(2019) 640 "Il **Green Deal europeo**". Tale Comunicazione, a mio parere, sarà una sorta di marchio di fabbrica dell'intero mandato della Commissione von der Leyen e sarà parimenti il vero faro strategico delle politiche europee nel prossimo decennio, alla luce delle sue implicazioni trasversali su molteplici ambiti di *policy*. In particolare sarà un autentico faro delle politiche dell'UE, negli anni a venire, il concetto di "sostenibilità competitiva", centrale nel "**Green Deal europeo**". Tale concetto, infatti, è inteso a delineare un nuovo modello di sviluppo europeo in cui la sostenibilità in senso lato (economica, ambientale e sociale) non va a detrimento della competitività dei sistemi produttivi, bensì contribuisce a creare nuovi mercati e nuove opportunità di crescita e di occupazione (va aggiunto che in alcune traduzioni in Italiano di importanti Comunicazioni rilasciate nel 2020 viene anche tradotta "competitività sostenibile").

Non a caso il 14 gennaio 2020 la Commissione ha rilasciato contestualmente due Comunicazioni che evidenziano la necessità

di attivarsi rapidamente, anche sui territori, per fare della “transizione verde” un autentico pilastro delle politiche pubbliche e per raggiungere gli ambiziosi obiettivi del **“Green Deal europeo”** e, al tempo stesso, garantire che le nuove opportunità di sviluppo legate alla “transizione verde” siano accessibili a tutti:

- la Comunicazione COM(2020) 14 **“Un’Europa sociale forte per transizioni giuste”**,
- la Comunicazione COM(2020) 22 recante la proposta di regolamento sul c.d. *“Just Transition Mechanism”*. [2]

La Comunicazione **COM(2020) 14 [“Un’Europa sociale forte per transizioni giuste”](#)**, *de facto*, è il piano di lavoro che si è dato la Commissione von der Leyen per dare corso al **Pilastro Europeo dei Diritti sociali** e delineare un nuovo modello di sviluppo produttivo per il continente europeo compatibile con visione e obiettivi del “Green Deal europeo”.

In questa Comunicazione, infatti, la Commissione propone diverse iniziative volte a rinnovare profondamente la politica industriale dell’UE e, al tempo stesso, a garantire, come accennato, che ai nuovi fabbisogni professionali che emergeranno sull’abbrivio della “transizione verde” (e della “transizione digitale”) corrisponderanno skills e competenze adeguate e che le nuove opportunità occupazionali siano accessibili a tutti, nel quadro di una rafforzata coesione sociale.

In questa sequenza logica e temporale si colloca anche la Comunicazione **COM(2020) 102 sulla “nuova strategia industriale europea”** (datata 10 Marzo 2020) che, *inter alia*, ribadisce:

- la centralità del concetto di “sostenibilità competitiva” – un autentico pilastro della Comunicazione sul “Green Deal europeo” – quale fulcro delle politiche europee per il nuovo decennio;
- la necessità di sostenere un radicale aggiornamento delle competenze dei lavoratori europei nella previsione di un forte cambiamento dei fabbisogni professionali che emergerà a seguito della duplice transizione (la transizione verde e la

transizione digitale, in merito alla quale si veda la Comunicazione COM(2020) 67 sulla “strategia per plasmare il futuro digitale dell’Europa”.

In sostanza il corso ordinario del complesso processo di formazione delle politiche europee, per quel che concerne le politiche in materia di occupazione, inclusione sociale e istruzione in senso lato (*lifelong learning*), registra una forte discontinuità nelle prime due settimane di Marzo.

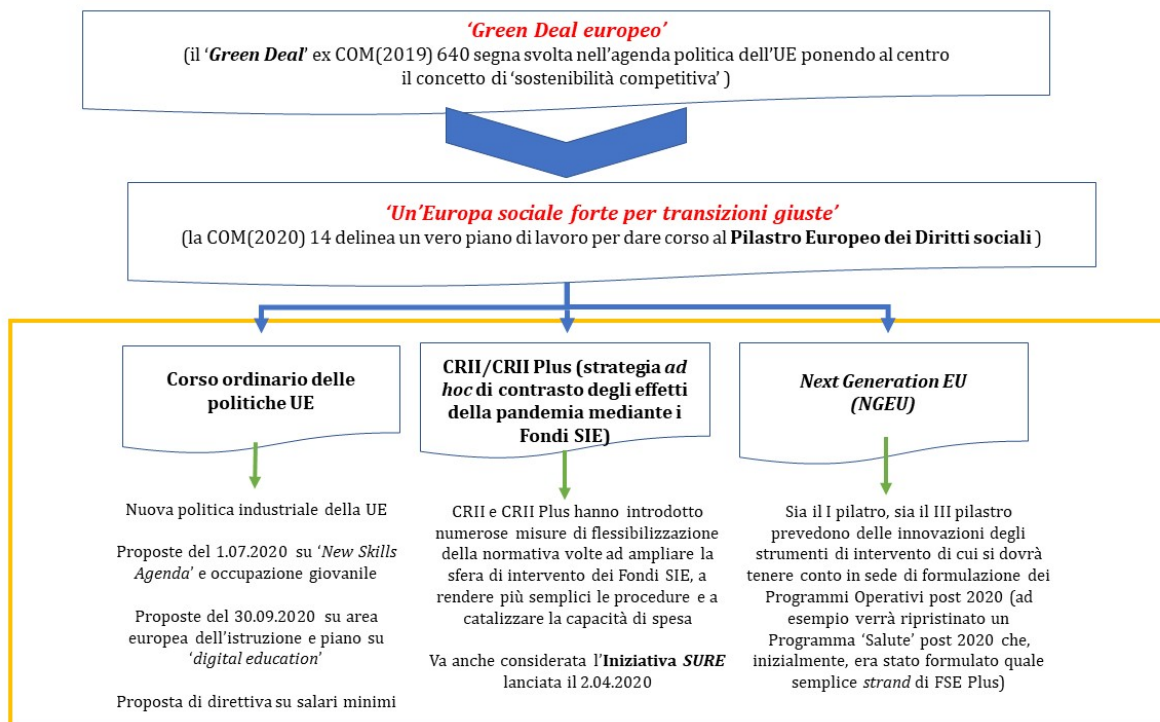
A partire dal 13 Marzo 2020 si entra in una autentica fase emergenziale anche per la formulazione delle politiche pubbliche a livello europeo. I pilastri della fase emergenziale di controllo della crisi sanitaria causata dalla pandemia e di contrasto dei suoi effetti recessivi, con riferimento agli ambiti di *policy* qui trattati, sono sostanzialmente tre:

- la c.d. “**iniziativa di investimento in risposta al Coronavirus**” che è stata articolata in due pacchetti legislativi (si è parlato, infatti, di *Coronavirus Response Investment Initiative* – CRII – e di *Coronavirus Response Investment Initiative Plus*); [3]
- l’**Iniziativa SURE** varata il 2.04.2020 per sostenere, temporaneamente, i diversi schemi nazionali di contrasto degli effetti della disoccupazione, quali ad esempio la Cassa Integrazione Guadagni in Italia (l’acronimo **SURE** sta per *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*);
- l’ampio e articolato “pacchetto” di proposte legislative inerenti all’Iniziativa **Next Generation Europe** (su questo blog ho dedicato a **Next Generation EU** quasi tutti i post pubblicati da giugno in avanti). **Next Generation EU (NGEU)** non solo è rilevante in quanto è un autentico piano che vorrebbe essere al tempo stesso un piano di risposta rapida agli effetti recessivi della pandemia e un piano strategico di medio termine di rinnovamento strutturale dei sistemi economici europei, ma anche per il fatto che esso viene definito quale strumento di rafforzamento del Quadro Finanziario Pluriennale post 2020 (QFP post 2020) dell’UE, che è ancora oggetto di

negoziazione. Questo ha comportato, *inter alia*, che la Commissione Europea, sul finire di Maggio, ha elaborato delle rilevanti proposte di revisione del pacchetto normativo sulla politica di coesione già avanzato nel Maggio 2018, fra cui una specificamente incentrata sul FSE Plus, a cui si è fatto già cenno. [4]

A partire dall'approvazione dei Regolamenti di cui alla **Coronavirus Response Investment Initiative Plus** e, in seguito, dal varo delle proposte della Commissione su **NGEU**, il dibattito e il processo di formulazione delle politiche europee, da un lato, e il negoziato sul QFP post 2020 e su Fondi e tipologie di interventi della "politica di coesione" nella nuova programmazione, dall'altro, non sono stati più gli stessi.

Figura 2 – “Green Deal europeo” e politiche di valorizzazione del capitale umano e per l’inclusione sociale ai tempi del COVID-19



Nonostante le difficoltà negoziali con le altre Istituzioni europee e i nuovi carichi di lavoro, la Commissione Europea ha continuato ad operare alacremente e, nell'insieme, sta

procedendo senza eccessivi ritardi all'attuazione del piano di lavoro che si era data per implementare il **Pilastro Europeo dei Diritti sociali**, secondo i necessari adattamenti delle politiche per la valorizzazione del capitale umano e per l'inclusione sociale volti a tenere conto del "**Green Deal europeo**" (si veda l'Allegato alla [Comunicazione COM\(2020\) 14](#)).

Infatti, nel secondo semestre dell'anno, la Commissione ha avanzato, fin qui, delle nuove proposte e dei piani di azione molto rilevanti di cui si dovrà tenere conto in sede di formulazione dei nuovi Programmi Operativi cofinanziati da FSE Plus, soprattutto con riferimento a occupazione e istruzione. Per quanto concerne istruzione/*lifelong learning* e occupazione vanno certamente menzionate:

- le proposte del 1° Luglio sulla c.d. "**new skills agenda**", sul "sostegno all'occupazione giovanile: un ponte verso il lavoro per la prossima generazione" (la proposta di iniziativa "**a bridge to jobs**" è volta in primo luogo a rafforzare la "*Youth Employment Initiative*" -YEI – più nota in Italia come "**Garanzia Giovani**" e quella sul rafforzamento dei sistemi di istruzione e formazione professionale (VET); [5]

- le proposte del 30 Settembre scorso su (i) **il piano di azione per la realizzazione di uno "[spazio europeo dell'istruzione](#)" entro il 2025** (si veda la Comunicazione COM(2020) 625) e (ii) **il piano di azione per l'istruzione digitale 2021-2027**).

Molto significativa è anche la recente Comunicazione COM(2020) 682 del 28.10.2020 che reca una proposta di direttiva relativa ai "salari minimi adeguati" nell'UE.

Nel corso dell'anno la Commissione ha lanciato delle proposte legislative significative e dei piani di azione molto rilevanti per rafforzare l'inclusione e la coesione sociale in Europa, come si evince dalla tavola sinottica inserita nella Figura che segue, che ricapitola un po' l'intero post. [6]

Figura 3 – Ambiti di *policy* del FSE Plus e principali proposte/piani di azione della Commissione in materia di sviluppo, occupazione e inclusione sociale

Ambiti di <i>policy</i> del FSE Plus		Proposte/piani di azione
Occupazione	Politiche strutturali dell'occupazione	<ul style="list-style-type: none"> • Nuova politica industriale dell'UE (10.03.2020) • Sostegno ad investimenti pubblici e occupazione tramite CRII e CRII Plus (ex Reg. (UE) 558/2000)
	Politiche del lavoro	<ul style="list-style-type: none"> • Iniziativa SURE (2.04.2020) • New Skills Agenda (1.07.2020) • A bridge to Jobs (1.07.2020)
Istruzione e <i>lifelong learning</i>		<ul style="list-style-type: none"> • Proposta di direttiva sui "salari minimi adeguati" (28.10.2020) • Rafforzamento dei sistemi di Istruzione e Formazione Professionale – VET (1.07.2020) • Piano per uno "spazio europeo dell'istruzione" (30.09.2020) • Piano di azione per l'istruzione digitale 2021-2027 (30.09.2020)
Inclusione sociale		<ul style="list-style-type: none"> • Sostegno alla capacità di spesa del FEAD (ex Reg. (UE) 559/2000) • Strategia per la parità di genere 2020-2025 (5.03.2020); • Quadro strategico per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom (7.10.2020); • Strategia per la parità delle persone LGBTQI 2020-2025 (12.11.2020); • Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione dei migranti 2021-2027 (24.11.2020).



Immagine ex Pixabay

[1] Per una breve presentazione del “nuovo” FSE Plus mi sia

consentito rimandare a Bonetti A.; *FSE Plus. Il Fondo Sociale Europeo nella programmazione 2021-2027*; Centro Studi Funds for Reforms Lab, Aprile 2019.

[2] Il *Just Transition Mechanism/Fund* è lo strumento, ancora in corso di negoziazione, volto a favorire un percorso verso la neutralità ecologica per quelle regioni europee da sempre più dipendenti dal carbone e a superare situazioni localizzate di forti criticità e/o rischi ambientali nell'ambito del c.d. **"Green Deal europeo"**.

[3] Si può fissare il 13 Marzo come data di avvio della fase della risposta emergenziale agli effetti recessivi della pandemia, in quanto, in quella data, sono state rilasciate dalla Commissione due Comunicazioni molto rilevanti, delle quali la seconda conteneva le proposte per mobilitare in tempi più rapidi possibile i Fondi Strutturali per accelerare gli investimenti pubblici:

- la Comunicazione "Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19" – COM(2020) 112 del 13.03.2020;
- la Comunicazione "Iniziativa di investimento in risposta al Coronavirus" – COM(2020) 113 del 13.03.2020.

Sulla *Coronavirus Response Investment Initiative* mi sia consentito rimandare a Bonetti A.; *Gli interventi dell'UE per fronteggiare le conseguenze economiche dell'epidemia di Coronavirus attraverso i Fondi Strutturali*; Centro Studi Funds for Reforms Lab, Aprile 2020.

La *Coronavirus Response Investment Initiative Plus* si chiude il 23 Aprile con l'approvazione dei seguenti Regolamenti:

- il Reg. (UE) 558/2020 che, emendando il Reg. (UE) 1303/2013, introduce ulteriori elementi di flessibilità nell'utilizzo dei Fondi Strutturali e di Investimento Europeo (Fondi SIE) per sostenere gli investimenti pubblici e la creazione di occupazione;
- il Reg. (UE) 559/2020 che per accelerare la spesa nel comparto sociale propone dei rilevanti emendamenti alla normativa sul FEAD (acronimo Inglese che indica il Fondo di aiuti agli indigenti dell'UE).

[4] La Commissione Europea, a fine maggio, ha avanzato delle

proposte molto innovative per fronteggiare gli effetti recessivi della pandemia di COVID-19, attraverso:

- un piano di intervento coordinato a livello europeo, normalmente indicato come **Next Generation EU** (il Piano di Ripresa Europeo è stato presentato dalla Commissione nelle Comunicazioni COM(2020)442 e COM(2020)456):

- uno strumento straordinario – lo **Strumento dell'UE per la ripresa** – per ampliare la disponibilità delle entrate potenziali dell'UE (in aggiunta alle entrate ordinarie costituite dalle “risorse proprie”) nel periodo di programmazione 2021-2027, in particolare nel periodo 2021-2024.

NGEU è imperniato su tre pilastri “strategici” (Europa verde, Europa digitale ed Europa più resiliente) e su tre pilastri “operativi”:

- Pilastro 1: sostenere gli sforzi per riprendersi dalla crisi, superare gli effetti e riemergere più forti (è il pilastro volto a sostenere/rinnovare le politiche pubbliche dei Governi nazionali e regionali);

- Pilastro 2: rimettere in moto l'economia e stimolare gli investimenti privati (è il pilastro volto a sostenere il settore privato, in primo luogo le PMI e i comparti produttivi che stanno subendo maggiormente gli effetti recessivi della pandemia);

- Pilastro 3: apprendere dalla crisi e rispondere alle sfide strategiche cui deve far fronte l'Europa (è una sorta di Pilastro “orizzontale”, volto a migliorare le stesse politiche europee sulla scorta delle “lezioni dell'esperienza” della terribile fase di emergenza sanitaria scatenatasi in alcuni Stati Membri già nel mese di Marzo).

La proposta di regolamento sul **Dispositivo per la ripresa e la resilienza** – il principale strumento del piano strategico **NGEU** – stabilisce nel Titolo III “Piani di ripresa e resilienza” che gli Stati Membri per accedere agli ingenti finanziamenti dovranno presentare i c.d. **Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR)**.

Questo implica, fra le altre cose, che in sede di formulazione

dei Programmi Operativi cofinanziati dai Fondi Strutturali si dovrà anche valutare la loro coerenza con i PNRR.

[5] Il 1° Luglio 2020 la Commissione ha presentato un articolato pacchetto di misure, mutuamente coerenti, per migliorare la capacità dei sistemi educativi di garantire delle competenze adatte ai fabbisogni professionali emergenti a causa della transizione digitale e di quella verde; per rafforzare gli interventi a sostegno dell'occupazione giovanile – inclusa una nuova iniziativa per rafforzare la portata e l'efficacia della c.d. "Garanzia Giovani" varata nel 2013 – ed anche per rafforzare i sistemi di istruzione e formazione professionale. Si vedano le Comunicazioni:

- Commissione Europea; *Un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza*; COM(2020) 274.

- Commissione Europea; *Proposta di raccomandazione del Consiglio sull'istruzione e la formazione professionale per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza*; COM(2020) 275.

- Commissione Europea; *Sostegno all'occupazione giovanile. Un ponte verso il lavoro per la prossima generazione*; COM(2020) 276.

- Commissione Europea; *Proposta di raccomandazione del Consiglio relativa a un ponte verso il lavoro, che rafforza la garanzia per i giovani*; COM(2020) 277.

La "**new skill agenda**" del 2020, già presentata nel [precedente post del 10.11.2020](#) rispetto alla precedente, si caratterizza per il forte accento sulla necessità di adattare le competenze alla transizione digitale (in continuità con l'agenda per le competenze del 2016) ed anche alla transizione verde (aspetto questo, ovviamente, in linea con il concetto di "sostenibilità competitiva").

[6] I piani di azione più significativi, elencati in ordine temporale, sono:

- la [strategia per la parità di genere 2020-2025](#) (si veda COM(2020) 152 del 5.03.2020);

- **il quadro strategico 2020-2030 dell'UE per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom** (si veda COM(2020) 620 del 7.10.2020);
- **la strategia per la parità delle persone LGBTIQ 2020-2025** (si veda COM(2020) 698 del 12.11.2020);
- **il piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione dei migranti 2021-2027** (si veda COM(2020) 758 del 24.11.2020).